

Autoritarism și concentrare a puterilor: Notații constituționale asupra regimului antonescian

Stanomir, Ioan

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Stanomir, I. (2002). Autoritarism și concentrare a puterilor: Notații constituționale asupra regimului antonescian. *Annals of the University of Bucharest / Political science series*, 4, 43-56. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-381025>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

**AUTORITARISM ȘI CONCENTRARE A PUTERILOR.
NOTAȚII CONSTITUȚIONALE ASUPRA
REGIMULUI ANTONESCIAN**

IOAN STANOMIR

Ceea ce legea fundamentală din 27 februarie 1938 anunța ca tendință centrală, anume subminarea constituționalismului prin intermediul demantelării sistemului de control reciproc între puteri și a eliminării garanțiilor protejând libertățile individuale, regimul de după septembrie 1940, dominat de figura lui Ion Antonescu, Conducător al statului român, accentuează, o dată cu extinderea mobilizării cazone la nivelul întregii societăți, scoaterea în afara legii a oricărei activități politice și legiferarea având ca obiect sancționarea juridică a unei excluderi civile și politice vizând pe cetățenii români de confesiune israelită.

În fapt, dincolo de orice analiză juridică, debutul unei anatomii constituționale are ca punct de plecare această realitate definibilă prin sincronizarea României cu un tip de practică inaugurată de Germania național-socialistă și a cărei expresie ultimă o reprezintă legile rasiale, pe de o parte, și exterminarea populației evreiești, pe de altă parte. Circumstanțele atenuante nu pot eluda fondul discuției, anume participarea statului român la un efort european destinat să soluționeze „chestiunea evreiască”, în maniera pe care autoritățile germane o ilustrau și promovau. Tratatamentul aplicat evreilor din Basarabia și Bucovina de Nord, discriminările rezervate celor din Vechiul Regat sunt corolarul natural al unui set de prezumții ideologice și constituționale care anulează tot ceea ce statul român realizase, înainte de 1940, în materia respectării regimului juridic al conaționalilor de confesiune mozaică¹.

Regresul este dramatic și Holocaustul este, în cazul românesc, un fenomen care nu poate fi cantonat doar la teritoriile cedate Ungariei, în toamna lui 1940. Reprimarea, lipsirea de drepturi, confiscările de bunuri sunt strategii care anulează, în tot decursul regimului militar, un sens al cetățeniei, invalidând o tradiție a statului de drept și recunoașterii valorii ultime a vieții umane. Comparațiile cu alte zone geografice, supuse direct autorității *Reichului*,

¹ Un inventar al legislației adoptate de statul român în legătură cu populația evreiască la LYA BENJAMIN, *Evreii din România între 1940 și 1944*, I, Editura Hasefer, București, 1993.

nu poate constitui un argument în favoarea ignorării unor realități reconstituibile documentar și juridic.

Cazul legislației rasiale, inaugurată chiar de regimul carlist, este unul care evidențiază un proces de natură constituțională: pierderea neutralității statului în raport cu proprii săi cetățeni și asumarea de către acesta unei funcțiuni de reprimare/exterminare/deposedare, funcție motivată de îmbrățișarea unui comandament ideologic promovat oficial. În contrast cu statul de drept, neutral prin vocație, statul regimului militar, (care nu poate fi privit, totuși, ca unul totalitar), devine, prin opțiunea exponenților săi, un instrument configurat să identifice, în masa propriilor cetățeni „dușmanul” și să îl reprime. Violența îndreptată împotriva propriilor cetățeni este o marcă a unei sincronizări cu Europa totalitară, ilustrată de fascismul italian sau național-socialismul german.

Și nu este deloc întâmplătoare, în această ecuație a redefinirii statului român, mutația decelabilă la nivelul metalimbajului constituțional însuși. Vocația tradițională a dreptului public, aceea de a furniza un set de argumente în sprijinul libertății politice și al separației puterilor în stat, cedează întâietatea unei funcțiuni de justificare apologetică a măsurilor unor guverne care anulează fundamentele însele ale constituționalismului. Din acest punct de vedere, contaminarea totalitară se cere semnalată ca atare, în vecinătatea unor fragmente neafectate de deriva belică. *Tratatul de drept public*, semnat de Paul Negulescu și Gheorghe Alexianu, invocat în atâtea rânduri, este simbolic pentru ambivalența dreptului constituțional, după 1938: capitolele destinate instituției Conducătorului Statului, regimurilor fasciste ori chestiunii rasiale sunt proba irefutabilă a manierei în care dreptul public abdică de la menirea sa esențială, convertindu-se în auxiliar al tiraniei.

Concentrarea puterilor: de la executiv bicefal la Conducătorul Statului

Tradițional, regimul constituțional al monarhiei românești se definise prin existența unui executiv bicefal, la nivelul căruia erau identificabile figurile șefului de stat și ale Președintelui Consiliului de Miniștri. Noua lege fundamentală din februarie 1938 a afectat, pentru prima dată, această arhitectură, grație împingerii în plan secund a primului ministru și guvernului, reduși la statutul de auxiliari ai Capului Statului.

Regimul de după 6 septembrie 1940, consolidat, într-o primă etapă, prin abdicarea regelui Carol al II-lea, și, într-o etapă ulterioară, prin abolirea rolului oficial al mișcării legionare ca unic partid oficial, propune, prin contrast, o soluție similară de concentrare a puterilor, dar imaginată în beneficiul titularului funcțiunii de Președinte al Consiliului, ridicat, prin contaminare ideologică și legală cu Europa vremii, la rangul de Conducător al statului. Evoluția care se schițează conduce, previzibil, la plasarea șefului de stat, Regele, în cea mai puțin

influentă poziție constituțională imaginabilă, poziție care îl reduce la postura de auxiliar al Conducătorului Statului, cu preservarea unui rol ceremonial.

O a doua observație preliminară privește natura cadrului constituțional sub imperiul căruia Ion Antonescu a exercitat puterea politică, până în august 1944. Paradoxul epocii stă în absența unei constituții, în sensul pur formal, ca reunire de articole într-un text sistematic organizat. Fundamentul regimului, recunoscut ca atare de exegeți, este reprezentat de o succesiune de acte cu valoare constituțională, emanând de la șeful de stat, Regele, a căror finalitate este reglementarea chestiunii suveranității, în latura ei imediat-pragmatică, anume relația dintre șeful de stat și șeful de guvern².

Modalitatea de realizare, transferul de atribuții de la Rege către șeful de guvern, este una prezentând evidente analogii cu maniera în care Adunarea Națională, după înfrângerea militară, delegă mareșalului Petain depline puteri, ce se reflectă în abolirea, *de facto și de jure*, a ordinii asociate celei de-a Treia Republicii. În cazul autohton, ceea ce justifică delegarea de competențe, în sarcina noului șef de guvern, este existența unei stări excepționale, datorate, pe de o parte, tulburărilor politice interne, și, pe de altă parte, mutațiilor intervenite în regimul internațional al regatului român. Cedările teritoriale sunt cele care precipită evoluția în cadrul regimului constituțional, evoluție care debutează cu însărcinarea lui Ion Antonescu, fost demnitar guvernamental și în trecut, cu misiunea de a forma cabinetul. Fundalul pe care investirea cu depline puteri a generalului Antonescu se operează este definit prin suspendarea, de către însuși șeful de stat, Carol al II-lea, a legii fundamentale³.

Decretul regal din 5 septembrie 1940 conduce la suspendarea constituției din 1938 și la disolvarea corpurilor legiuitoare, la data adoptării lui. Semnificația gestului regal este una cât se poate de clară: din momentul 5 septembrie 1940, până în zilele de după 23 august 1944, România nu va poseda o constituție, ci doar un set de decrete regale ce transferau, teoretic, temporar, exercițiul deplinei puteri. Pe această cale, ordinea constituțională era demantelată oficial, o dată cu ultimul vestigiu al parlamentarismului, regele fiind cel care cedează, ca detentor al suveranității, puterile de care dispunea⁴.

În 5 septembrie 1940, înainte de abdicarea sa, Carol al II-lea proceda, pe calea unui decret regal, la schimbarea cadrului constituțional. În pofida laconismului textului, decretul poate fi analizat, și doctrina epocii a și făcut-o, ca un tip de constituție acordată supușilor de către șeful de stat. Noua ordine constituțională este introdusă pe calea unei carte concedate, pe care Adunările

² O analiză a regimului la ELEODOR FOCȘENEANU, *Istoria constituțională a României, 1859-1991*, Editura Humanitas, București, 1992, pp. 76-88.

³ O dezbateri în marginea distincției abrogare/suspendare, la ALEXANDRE TILMAN TIMON, *Les actes constitutionnels en Roumanie*, Imprimeriile „Cugetarea”, București, 1947, pp. 126-133.

⁴ Textul citat la CRISTIAN IONESCU, *Dezvoltarea constituțională a României. Acte și documente, 1741-1991*, Editura Lumina Lex, București, 1998, pp. 647-648.

plebiscitare, convocate ulterior, în 1941, o învestesc, aparent și demagogic, cu valoarea unui statut, ratificat de națiune⁵.

Decretul regal nr. 3053 acorda „depline puteri în conducerea statului român” generalului Antonescu, în calitate de Președinte al Consiliului de Miniștri. Logica actului din 5 septembrie era limitarea acestui transfer de atribuții, prin definirea unei sfere de competențe regale, mult mai extinse decât cea admisă ulterior. Decretul nr. 3053 acorda șefului de stat calitatea de cap al oștirii, dreptul de a bate monedă, conferirea de decorații, dreptul de grațiere, prerogative în materie diplomatică. Aprobarea legilor organice, numirea miniștrilor și a subsecretarilor de stat se realiza prin decret regal contrasemnat de Președintele Consiliului – o precizare care permitea intervenția regală în selectarea personalului ministerial⁶.

Instituția Conducătorului Statului, ca instanță situată imediat în vecinătatea șefului de stat, ca parte a unei diarhii *sui-generis*, se cristalizează, legal, în epoca ce urmează abdicării lui Carol al II-lea. Noul Suveran, Mihai I, este cel care reconfirmă delegarea de autoritate în beneficiul generalului Antonescu, diminuând, prin două decrete, sfera prerogativelor regale. Dacă decretul nr. 3067 menține, în sarcina Suveranului, aprobarea modificărilor legilor organice (care nu figurau nici în constituția de la 1923, nici în cea de la 1938), actul normativ care precizează, definitiv, profilul instituției este decretul regal nr. 3072 din 8 septembrie, care oferă o bază constituțională noului regim. Pe această cale, competiția instituțională dintre șeful de stat și Conducătorul Statului este definitiv tranșată, în favoarea celui din urmă.

Vestigiile atribuțiilor regale în materie executivă și de legiferare sunt eliminate. „Deplinele puteri” operează atât în spațiul puterii executive, cât și în cel al puterii legislative. Organul concentrând cele două puteri este șeful de guvern, Conducător al Statului. Singurele atribuții care nu îi revin sunt cele date, limitativ, Regelui, ca șef de stat:

1. Învestim pe dl. general Ion Antonescu, Președintele Consiliului de Miniștri, cu depline puteri pentru conducerea statului român. / 2. Regele exercită următoarele prerogative regale: a) el este capul oștirii; b) el are dreptul de a bate monedă; c) el conferă decorațiunile române; d) el primește și acreditează ambasadorii și miniștrii plenipotențari; e) el numește pe Primul Ministru însărcinat cu puteri depline; f) el are dreptul de amnistie și grațiere. / 3. Toate celelalte puteri se exercită de către Președintele Consiliului de Miniștri.⁷

Noul text cu valoarea constituțională, octroiât de șeful de stat, anulează, *de jure* și *de facto*, separația puterilor și instituie un organ, cel al Conducătorului, ce

⁵ Calificarea de statut a decretului regal este dată de PAUL NEGULESCU, GHEORGHE ALEXIANU, *Tratat de drept public*, I, Casa Școalelor, București, 1942, p. 319.

⁶ Citat după CRISTIAN IONESCU, *op. cit.*, p. 648.

⁷ *Ibidem*, pp. 662-663.

nu mai poate fi încadrat în taxonomiile tradiționale, fiind similar, ca miză ideologică și set de atribuții, *führer*-ului german și ducelui italian.

Odată eliminat dualismul politic general/legiune, regimul constituțional se precizează prin alt decret regal din 15 februarie 1941. Esența sa rezidă în interdicția oficială a oricărui tip de acțiune politică. Diferența, prin raportare la *pattern*-ul carlist, este evidentă și se plasează în zona mobilizării naționale, prin incriminarea „fracționării” politice. Interdicția este una care face apel, deceptiv, la rațiunile de stat și la viitoarea aprobarea a unui nou cadru legal. Starea de excepție determină, în logica decretului regal, renunțarea temporară la activitatea politică. Fără a avea un instrument propriu de mobilizare politică, regimul militar își ia precauțiile necesare și previne constituirea unor vehicule politice prin care opinia publică să se manifeste.

Libertatea de asociere politică va fi tolerată tacit, în cazul liberal și național-țărănist, dar nu va fi parte din catehismul noii ordini constituționale⁸. Echivocul legal este eliminat o dată cu adoptarea unui decret-lege, datat 6 februarie 1941, destinat să reprime „faptele care pun în primejdie existența și interesele statului”. Intenția actului normativ este, ca și în cazul instrumentelor normative similare edictate în regimul carlist, incriminarea penală a asocierii politice, acțiunea de liberă asociere fiind prohibită. Sfera de reglementare este una extinsă, incluzând indicarea sancțiunii cu pedeapsa capitală, în anumite cazuri enumerate de text. Ținta decretului-lege este stânga, ca și dreapta radicală, dar semnificația sa constituțională este reductibilă la eliminarea oricărei ipoteze de liberă contestare a autorității. Reprimarea legionarismului caționează abolirea unor prerogative esențiale⁹.

Dacă activitatea politică organizată este suspendată *sine die*, regimul antonescian va face apel, în două ocazii, la un tip de consultare plebiscitară, destinat, ca și în cazul precedent, să ofere un cadru de înregimentare cazon al opiniei publice. Finalitatea plebiscitelor din 25 februarie 1941 și 5 noiembrie 1941 este obținerea unei autorizări populare, autorizare care să reconfirme validitatea mandatului politic în baza căruia Conducătorul Statului guvernează. Semnificativă este coloratura corporatistă pe care configurarea electoratului o evidențiază: în februarie 1941, participarea la Adunarea Obștească Plebiscitară este condiționată de vârsta de 21 ani și de dovedirea practicării unei profesii, reminiscență a soluției din 1938/1939. Modalitatea de consultare este una care anulează orice grad de libertate: aprobarea sau dezaprobarea modului în care generalul Antonescu a exercitat conducerea statului.

⁸ *Ibidem*, ediția a II-a, p. 676.

⁹ „Articolul 4: Este interzisă orice constituire de organizațiune politică neautorizată de stat. Articolul 5: Este interzisă constituirea de asociațiuni clandestine sub orice formă sau care au o activitate clandestină, precum loji masonice, grupuri, nuclee, cuiburi și alte asemenea formațiuni potrivnice ordinii existente în stat.” Citat după DOINA SMÂRCEA, C. MOCANU, IOAN SCURTU, *Documente privind istoria României între 1918-1944*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1995, p. 488.

În ecuația regimului antonescian, astfel cum notează Paul Negulescu și Gheorghe Alexianu, miza adunărilor plesbiscitare este confecționarea suportului popular, în logica totalitară europeană, dar și nașterea unui democrații semidirecte emasculate, care să ofere o alternativă la defunctul parlamentarism:

Mareșalul Antonescu consideră că este absolut necesar să se facă organizarea statului pe baza noilor principii dominante în Europa și a voit, mai înainte de a face legile necesare, să ia autorizarea poporului. S-a cerut asentimentul poporului în această privință, un fel de referendum prelegislativ și poporul a răspuns cu o imensă majoritate, dând Mareșalului aprobarea și autorizarea cerută invitându-l în același timp să ia toate măsurile pentru a apăra drepturile neamului. (...) Guvernarea actuală este dictatorială, dar democratică, însă nu e suficient stabilizată, în sensul că organele chemate să se pronunțe, cum ar fi Adunările Obștești Plebiscitare, nu au o suficientă consistență și permanență.¹⁰

Limitele unui asemenea demers plebiscitar sunt expuse demistificator de către Iuliu Maniu, în cadrul unei scriori adresate șefului de guvern. Ca și în urmă cu trei ani, votul popular este irelevant, în măsura în care individul este situat juridic într-o poziție care îl lipsește de posibilitatea unei manifestări autentice de voință. Critica constituțională decelabilă aici relevă existența unui filon de constestare politică de care regimul militar a fost obligat să ia act. Rădăcinile revenirii, iluzorii, la constituționalism, în epoca de după 23 august 1944, sunt identificabile în acest laborator al memoriilor pe care opoziția democratică le elaborează acum. Tactica memorandistă mizează pe durată lungă și acreditează orizontul restabilirii normalității. Punerea în paralel a viziunilor apologetice și a punerilor la punct din scrisoare recontextualizează gesturile unui regim care recurge la mobilizarea cazonă a cetățenilor:

Decretul interzice discutarea chestiunilor asupra cărora cetățenii sunt chemați să își spună opinia, deci face imposibilă clarificarea și precizarea meritelor, greșelilor, succeselor și insucceselor regimului actual. Or, numai o astfel de examinare ar putea crea o opinie publică, care ar fi vrednică să fie exprimată, aceasta mai ales că starea de asediu și cenzura au împiedicat, ani de-a rândul, cunoașterea exactă a evenimentelor ce s-au perindat. Voturi exprimate numai în baza unei propagande unilaterale, care este făcută de organele guvernamentale, oprită și ea, dealtfel, prin dispozițiunile decretului-lege, nu merită să fie exprimate, căci ele nu folosesc la nimic, cum nu au folosit nici cele exprimate cu ocazia plebiscitelor anterioare.¹¹

Ca și în cazul precedentului regim constituțional, concentrarea puterilor se repercutează și asupra statutului puterii judecătorești: starea excepțională care guvernează are drept corolar suspendarea, prin decretul din 6 septembrie 1940, a inamovibilității magistraților. Soluția este previzibilă și se adaugă unui complex de legi constituționale a căror finalitate este demantelarea sistemului

¹⁰ PAUL NEGULESCU, GHEORGHE ALEXIANU, *op. cit.*, I, p. 580.

¹¹ Citat după DOINA SMÂRCEA, C. MOCANU, IOAN SCURTU, *op. cit.*, pp. 563-564.

de garanții juridice instituit în vederea protejării libertăților politice. Ca și în cazul anterior, eliminarea constituționalismului este caucionată prin invocarea „stărilor de excepție”, confirmând aserțiunea schmitteană ce definea suveranitatea prin raportare la starea de excepție și impunerea ei¹².

Noua ordine constituțională și Conducătorul Statului

Setul de reguli constituționale elaborate după data de 5 septembrie 1940 modifică natura și funcțiunile statului însuși: o dată cu suspendarea constituției de la 1938, doctrina epocii este invitată ca, exploatând sugestiile ideologice ale șefului de guvern, să definească specificul noii ordini, la nivel legal și ideologic. Deconstrucția limbajului utilizat este esențială, oferind o cale de acces în interiorul unei mentalități care se substituie vechiului cadru fasonat de influența dreptului belgo-francez. Funcțiunile statului sunt obiectul unei reflecții care se soldează cu identificarea punctelor de convergență între noul regim și ordinea juridică a unor țări precum Italia sau Germania: ceea ce se conturează este o variantă locală a unor arhitecturi politice ce refuză separația puterilor în stat, garantarea libertăților și instituie un primat al principiilor rasiste¹³.

Simbolic este accentul pus, doctrinar, pe consecințele transferului de atribuții constituționale. Legile fondând noul regim se reunesc într-un ansamblu destinat să renoveze statul în integralitatea sa, prin receptarea unor principii radicale diferite de cele pilotând statul până atunci. În lectura lui Paul Negulescu și Gheorghe Alexianu, ordinea constituțională post septembrie 1940 proiectează imaginea unui nou stat, care impune cetățenilor săi, în descendența fascinației etocratice a statului doctrinal, un set de credințe și practici ce purifică și educă, în același timp.

Concentrarea de autoritate este justificată prin necesitatea de a ordona un sistem de guvernare care să nu mai fie limitat în acțiunea de educarea și ocrotire a supușilor săi. Similitudinile cu regimul fascist sunt evocate, iar arhitectura instituțională se definește prin unicitatea militară de comandă și de decizie:

După cum, în Italia, Ducele este centrul vieții politice, tot asemenea și în regimul nostru, Conducătorul Statului este organul principal de conducere, adevăratul pivot al vieții politice. Înlăturându-se toate corpurile care îngreuiiau efectuarea acestei conduceri, suprimându-se toate instituțiile care se dovediseră inutile și dăunătoare transformării rapide a vieții de stat și înfăptuirii noii ideologii ce stăpânește lumea, actele constituționale din 1940 încredințează puterea de conducere unei singure persoane, Conducătorul Statului. Este vorba de o conducere de sus în jos, de o conducere în care un

¹² Ansamblul legilor constituționale la ELEODOR FOCȘENEANU, *op. cit.*, p. 83.

¹³ O analiză a semnificației instituției nou introduse, în contextul unei racordări totalitare evidente, la ALEXANDRE TILMAN TIMON, *op. cit.*, pp.121-122.

singur om gândește și hotărăște, iar puterea sa de comandă se transmite prin organele statului și se execută fără întârziere, fără șovăire și fără împiedicare.¹⁴

„Conducere unică”, „conducere a elitei”, „conducere conformă cu spiritul popular”, noua conducere exercitată de mareșal se legitimează prin delegarea pe care poporul însuși i-o încredințează, în baza deplinei identități de interese dintre omul providențial și comunitatea națională. Definirea apologetică a regimului constituțional este una care ignoră, deliberat, referirea la vechiul sistem de control reciproc între puteri. Mai mult decât în intervalul februarie 1938-septembrie 1940, demisia dreptului public devine manifestă: precizia termenilor lasă loc, ca și în precedenta etapă, unui recurs la clișeele generate de revoluțiile naționale europene, în care primează apelul la solidaritatea națională, la rasă și protejarea ei, ca și la necesitatea impunerii muncii ca nou principu coagulant al comunității. Refuzul individualismului este strategia cauționând, retoric, abolirea libertăților fundamentale, după cum invocarea selecției „elitare” maschează, discursiv, demantelarea statului de drept și absența unei modalități legale de contestare a autorității șefului de guvern, Conducător al Statului:

Principiul conducerii instaurat prin actele constituționale din 1940 asigură conducerea elitei, căci Conducătorul Statului, ridicat din mijlocul comunității naționale, prin voința și gestul acesteia, este expresiunea cea mai tipică de viață a acestui popor, este expresia elitei sale. Conducerea sa nu poate fi decât conformă cu spiritul voinței populare; ea n-ar putea fi altfel căci Conducătorul statului s-a ridicat din mijlocul comunității naționale și prin voința ei. Regimul politic din 1940 consacră, deci, cele mai caracteristice principii de conducere: al autorității și al competenței încontinuu controlate de spiritul popular care a creat și impus pe Conducătorul Statului.¹⁵

Anatomia noului regim pe care locutorii citați o avansează este una perfect sincronă cu tendințele unei Europe în care modelele de referință încetează să mai fie cele constituționale. Departate de a fi forma politică „cea mai perfectă” sau transplantabilă fără dificultate, regimul constituțional, emulat de precedentul britanic, este substituit, grație evoluției istorice, de un tip de organizare care nu se mai întemeiază pe același set de principii, percepute ca imuabile. Tendința decelabilă în spiritul secolului este depoliticianizarea, apelul la elite și profesionalizarea, în direcție corporatistă, a organizării vieții de stat.

Ceea ce regimul carlist intenționează, evoluțiile de după 6 septembrie 1940 transformă în realitate politică și legală. Prăbușirea ordinii clădite pe „vechile formule de organizațiune ale revoluțiunii de la 1789” este acceptată ca fapt și în regatul român, convertit acum, din unghi legal, într-o „monarhie administrativă”, ce nu mai recurge la criteriul politic, partizan pentru selectarea cadrelor de conducere. Căci „faimoasa aptitudine a maselor, aceea

¹⁴ PAUL NEGULESCU, GHEORGHE ALEXIANU, *op. cit.*, I, p. 236.

¹⁵ *Ibidem.*

de a-și desemna cei mai buni conducători, nu mai este susținută de nimeni”. Țelul noului stat, care succede statului democrat-capitalist, este, în această lectură juridică și ideologică, asigurarea unui echilibru social, cultivarea națiunii majoritare și educarea propriilor cetățeni. Ca și în textul semnat de Cezar Petrescu la 1939, evocarea trecutului, a vechiului regim de partide, servește doar pentru a mobiliza un potențial de resentiment. Stat impotent, stat clientelar, stat democratic și stat de partide, statul român de după 1866 ignoră realitatea, fascinat de formule doctrinare importate. Regimul constituțional de la 1940 este, din acest punct de vedere, unul de întoarcere către realitățile naționale.

Mutația care survine este una de adâncime și renovarea schițată aici invalidează imaginea unui regim antonescian limitat temporal și acționând ca o dictatură antică, în parametrii unei magistraturi extraordinare. Întoarcerea la realitățile naționale previne întoarcerea la vechea ordine constituțională. Funcțiunea metalimbajului constituțional este de a acompania puterea politică, în efortul ei de inginerie socială. Inventarul la care recurg Paul Negulescu și Gheorghe Alexianu probează până la ce punct proiectul societal este incompatibil cu exigențele constituționalismului, astfel cum se definiseră ele, în deceniile de după 1866. Juxtapunerea de legal și ideologic este o marcă a epocii, iar contaminarea lingvistică și intelectuală este indeniabilă:

Noua organizare (...) admite: a) o unitate de concepțiune și de execuțiune care se realizează printr-o concentrare a puterilor politice în persoana Conducătorului; b) urmând concepția constituțiunei de la 1938, menține desființarea partidelor politice, cari reprezentau diviziunea opiniei, un antagonism de concepțiuni, o stare de spirit în continuă tensiune, amenințând echilibrul forțelor sociale, atât de necesar într-un stat; c) chemarea la viața politică în Adunarea Obștească Plebiscitară a cetățenilor care reprezintă munca, profesiunea, pentru a se pronunța asupra diferitelor probleme care interesează națiunea într-un înalt grad. (...) Noua organizare voiește să dea individului o adevărată îndrumare spirituală, ridicând la o adevărată religie iubirea de patrie. (...); d) noul regim, punând munca la baza societății, caută să stabilească un just echilibru în raporturile dintre capital și muncă. Pentru aceea, el introduce o ordine economică și socială nouă, intenționând să transforme statul politic în stat profesional, corporativ; e) miniștrii nu mai sunt exponenții majorităților parlamentare, ei au numai încrederea Conducătorului; f) misiunea statutului în noua organizarea politică tinde în primul rând la restabilirea vechilor hotare încălcate la 1940 prin actele de violență ale Rusiei, ca și prin arbitragiul de la Viena, care a fost determinat de lipsa de sinceritate a vechiului regim în materia de politică externă (...); g) noul regim, considerând pe evrei ca elemente inasimilabile, nocive, voiește să îi înlăture din viața economică a țării, pe care o acaparaseră într-o largă măsură.¹⁶

În centrul noului regim, se plasează o instituție cu dificultate încadrabilă în tradiția constituțională de până la 1866: dacă, formal juridic, „Conducătorul Statului” se prezintă instituțional ca șef la guvernului, Președinte al Consiliului

¹⁶ *Ibidem*, II, 1943, p. 386.

de Miniștri, soluția de continuitate în raport cu precedentele amenajări legale este evidentă.

O primă dimensiune care se cere relevantă este mutația suferită de instituția șefului de guvern în condițiile unei evoluții caracterizate, pe de o parte, de reducerea la minimum a atribuțiilor regale și de eliminarea vestigiilor de parlamentarism, pe de altă parte. Regimul de după 5 septembrie adâncește o tendință anterioară, privilegiind concentrarea puterilor în dauna separației și controlului reciproc. De această concentrare beneficiază șeful guvernului, căruia i se rezervă, în condițiile absenței reprezentanței naționale, poziția de legislator, pe care o exercită în cadrul Consiliului de Miniștri. Regimul constituțional astfel configurat deschide o epocă, cea de până la 1946, în care reglementarea primară a relațiilor sociale cade în sarcina ramurii executive, ce își extinde prerogativele, grație decretelor-lege, în sfera alocată până atunci, cel puțin teoretic, Adunărilor Legiuitoare.

În acest mod, cum punctează și doctrina epocii, Președintele Consiliului de Miniștri, deși păstrează o poziție familiară constituționalismului autohton, este investit cu o nouă misiune, definită prin monopolul guvernării pe care legile constituționale i-l încredințează. Numit de șeful de stat, Conducătorul nu mai răspunde politic decât în fața națiunii care este convocată în Adunare Obștească Plebiscitară. Magistratura creată după 5 septembrie 1940 îi permite o deplină libertate în luarea deciziilor, precum și vocația juridică de a-și selecta colaboratorii în opera de guvernare.

Cum precizează Paul Negulescu și Gheorghe Alexianu, mutația instituțională ce a condus la nașterea acestei noi funcții, imediat inferioară ca poziție celei deținute de suveran, nu poate fi calificată ca un accident, exprimând o stare temporară de lucruri, care urmează să fie eliminată în beneficiul vechii ordini constituționale. Singura lacună care se cere completată juridic este indicarea unei modalități de desemnare a succesorului Conducătorului Statului în această funcție. Căci, semnificativ, legile constituționale de după 5 septembrie, deși aveau natura unui mandat, nu ofereau nici un termen în cadrul căruia investirea cu depline puteri să aibă efecte juridice. Calitatea de Conducător al Statului nu era limitată temporal ca deținere, iar atribuțiile regale se reduceau la numirea unui Președinte de Consiliu înzestrat cu depline puteri¹⁷.

O a doua dimensiune care se cere luată în considerare este noua poziție pe care instituția responsabilității ministeriale o deține în eșafodajul constituțional. O dată cu abandonarea principiului separației puterilor în stat și cu demantelarea Adunărilor, dizolvate o dată cu suspendarea constituției de la 1938, mecanismul însuși al responsabilității ministeriale, în dubla sa ipostază, politică și penală, încetează să mai fie compatibil cu noul sistem de alocare al atribuțiilor.

¹⁷ *Ibidem*, I, pp. 319-322.

Responsabilitatea politică, ce inițial se legitima constituțional ca mijloc prin care opera descărcarea de răspundere a șefului de stat, iresponsabil legal și inviolabil, este, în acord cu actele de după 5 septembrie, transferată în totalitate Conducătorului Statului, care deține prerogativa de a numi și revoca membrii Consiliului, fără ca Suveranul să poată interveni. Învestirea cu depline puteri presupune nu numai o unicitate de comandă, dar și o unicitate în ceea ce privește răspunderea.

Se observă, deloc paradoxal, continuitatea în raport cu precedentul regim constituțional: legea fundamentală de la 1938, deși menținea, formal, Adunările Legiuitoare, elimina o regulă cutumiară, atribuind doar Regelui prerogativa de a sancționa politic miniștrii, prin revocare. Regimul antonescian înclină balanța în favoarea șefului de guvern, ridicat la rangul de Conducător, care, singur este în măsură să decidă asupra membrilor echipei sale.

Consiliul de Miniștri, în absența unei organizări politice și a unei realități parlamentare, se modifică ca profil, convertindu-se într-o reunire de colaboratori ai Conducătorului, a cărei componență este decisă liber de acesta. Din verigă de legătură între Adunare și Suveran, membrii consiliului se reduc la executanți numiți și revocați de Conducător. Dintre membrii Consiliului, Ministrul de Externe, deținând și calitatea de viceprim ministru, poate fi beneficiarul unei investiții cu atribuțiile Președintelui de Consiliu, pe durata deplasării pe front a Conducătorului Statului¹⁸. Libera numire și revocare a membrilor de guvern, sugerează autorii citați, ar fi o marcă distinctivă ce apropie regimul post 5 septembrie de cel prezidențial american, în măsura în care:

în noul nostru regim, miniștrii au rolul redus pe care îl au secretarii președintelui republicii Statelor Unite din America de nord. Președintele de Consiliu, singurul răspunzător în fața națiunii și istoriei de guvernarea sa, numește și revocă *ad nutum* pe colaboratorii săi, fără să țină seama de vreo altă considerațiune; el este singurul șef real și efectiv al guvernării, miniștrii nu pot urmări o altă politică decât aceea a președintelui Consiliului de Miniștri.¹⁹

Comparația cu regimul prezidențial este o temă recurentă în lucrările doctrinare de după 1938 și este ocazionată, inițial, de instituirea monarhiei autoritare, în cadrul căreia Capul Statului este organul analog președintelui american. După abdicarea lui Carol al II-lea, Conducătorul Statului tinde să fie asimilat șefului de stat american, sub raportul relației sale cu miniștrii. Ceea ce această analogie deceptivă ignoră deliberat este absența, la nivelul regimului antonescian, a tipului de garanții instituționale ce asociază Senatul în opera de numire a colaboratorilor prezidențiali, ca și decalajul dintre punerea sub acuzare

¹⁸ A se vedea RADU CARP, *Responsabilitatea ministerială*, Editura All Beck, București, 2003, pp. 242-248.

¹⁹ PAUL NEGULESCU, GHEORGHE ALEXIANU, *op.cit.*, I, p. 343.

a șefului de stat, în cazul american, și iluzoria răspundere în fața Istoriei, imposibil de cuantificat juridic.

Ceea ce pasajul citat surprinde, ca o marcă a regimului constituțional, este poziția privilegiată pe care șeful de guvern o deține, în virtutea investiției sale ce depline puteri. De data aceasta, asocierile se realizează prin luarea în calcul a instituției *Führer*-ului, mult mai apropiată ca profil juridic de oficiul de Conducător decât magistratura prezidențială americană. Departe de a fi un *primus inter pares*, Președintele de Consiliu se legitimează constituțional ca un „superior ierarhic”, responsabil pentru schițarea direcției generale de guvernare. Relațiile generate de acest nou statut sunt definibile în termenii unei subordonări administrative, căci:

miniștrii au mai mult un rol administrativ, de șefi ai departamentelor, fiind sub ascultarea și controlul Conducătorului. Așa încât se poate zice că raporturile dintre Conducător și miniștri sunt asemănătoare cu acele care există în ierarhia administrativă între funcționari și superiorul lor ierarhic. (...) Într-adevăr, ei jură: „credință și supunere Conducătorului Statului”. (...) De aceea, ei jură să execute fără șovăire ordinele.²⁰

Laconismul legilor constituționale date după 5 septembrie 1940 nu împiedică analiza poziției deținute de Conducător, pornind de la setul de atribuții efective: logica identificării lor este furnizată de decretele regale însele, care rezervă un set de atribuții Suveranului, restul fiind trecute în sfera de prerogative a Conducătorului. Noul așezământ constituțional îl implică pe Conducătorul Statului, cum precizează Paul Negulescu și Gheorghe Alexianu, în trei direcții, distincte între ele, dar decurgând din aceeași investire cu depline puteri: legiferare, guvernare (domeniul executiv) și relațiile cu statele străine.

Beneficiind de depline puteri, Conducătorul Statului preia setul de prerogative subsumabile adoptării de acte legislative: din activitatea sa rezultă legi fundamentale (în colaborare cu Regele), legi ordinare, regulamente, deciziuni. Modelul adoptat prin noul regim constituțional, argumentează cei doi autori, face de altfel irelevantă și inportună politic menținerea sintagmei de „decret-lege”, actele legislative care se adoptă de Conducătorul Statului urmând a fi calificate juridic ca legi, căci Președintele de Consiliu – Conducător al Statului – „fiind singurul organ legislativ în acest regim care face legile, iar nu aceea categorie amfibie de decrete-legi, act administrativ/lege”²¹. În această manieră, natura excepțională a regimului este estompată în favoarea admitterii caracterului său de permanență. Lectura pe care cei doi autori o avansează mizează pe evidențierea transformărilor juridice și pe accentuarea naturii lor ireversibile, esențialmente opusă unui provizorat ce anunță restaurarea vechii ordini constituționale.

²⁰ *Ibidem*, I, p. 356.

²¹ *Ibidem*, I, p. 366.

Concentrarea puterilor încetează să mai aibă un conținut abstract și desemnează o realitate juridică care se definește prin uzurparea unor prerogative tradițional rezervate fie Suveranului, fie Suveranului și Adunărilor împreună. Regimul constituțional antonescian prezintă această marcă fundamentală a progresivei îndrumări către unicitatea cazonă a actului de decizie. În taxonomia imaginată de autorii citați, ca voci ale regimului însuși, atribuțiile de „guvernare” înglobează, aparent, domeniul tradițional alocat puterii executive. Ceea ce modifică radical ecuația juridică este absența unor Adunări și confuzia între calitatea de detentor al puterii executive și funcțiunea de legislator. Conducătorul Statului este cel care întocmește bugetul, dar este responsabil și pentru aprobarea sa, în condițiile în care Parlamentul, inexistent, este în imposibilitate de a-și exercita o prerogativă fundamentală:

Atribuțiunile executive ale Conducătorului Statului sunt următoarele: 1. Numește și revocă pe miniștrii și subsecretarii de stat care sunt colaboratorii săi; 2. Supraveghează activitățile departamentelor ministeriale și le coordonează; 3. Numește sau confirmă în funcțiuni publice, civile sau militare și revocă pe funcționari în conformitate cu legea; 4. El are la dispozițiune forța publică, pentru a asigura pacea socială, menținerea ordinii publice și executarea legilor; 5. Organizează serviciile publice prin decrete-legi sau regulamente; 6. Alcătuiește în fiecare an, prin decret-lege, bugetul general al statului, pentru anul viitor, pe baza lucrărilor preparatorii întreprinse de Ministerul Finanțelor.(...); 7. Supraveghează executarea bugetului; 8. Supraveghează și controlează, prin delegații săi, funcționarea serviciilor administrative, centrale și locale.²²

Alături de prerogativele încadrabile în sfera legiferării și guvernării, Conducătorul Statului deține, în baza decretelor regale de constituire a regimului, și un set atribuții care, tradițional, reveneau, până la 1938, suveranului, în colaborarea cu Adunările: dreptul de a încheia convenții și tratate internaționale, ca și cel de declara război și încheia pace²³. Arheologia constituțională evidențiază relația dintre soluția de concentrare de la 1938 și regimul sancționat la 1940.

În primul caz, al încheierii tratelor internaționale, constituția din 1938 marca o ruptură în raport cu textele similare de la 1866 și 1923: dacă primele condiționau exprimarea acordului de voință al națiunii de ratificarea tratatelor de Adunări, legea din 27 februarie introducea o categorie nouă, „tratatele politice”, în conformitate cu articolul 46, ultimul paragraf. Constituția nu mai lega intrarea în vigoare a acestora de votul Adunărilor, ceea ce se reducea la nașterea în sarcina Regelui a unui monopol de încheiere al tratatelor de această natură. Decretul 3072 din 1940 nu mai rezervă Suveranului această atribuție, care se consideră trecută în sfera de competență a Conducătorului Statului.

²² *Ibidem*, I, pp. 380-381.

²³ *Ibidem*, I, pp. 384-386.

Situația este similară și în ipoteza declarării războiului și încheierii păcii: articolul 46 al constituției de la 1938 stabilea, inovând în raport cu textele precedente, un monopol regal în domeniul amintit, excluzându-se intervenția și controlul Adunărilor. Cel care putea fi asociat, în cazul în care Regele o dorea, era Consiliul de Coroană. După 5 septembrie, procesul gradual de concentrare al puterilor se materializează în desărcinarea șefului de stat de această prerogativă, trecută implicit în rândul atribuțiilor Conducătorului Statului.

Regimul militar al cărui exponent a fost generalul/mareșalul Antonescu împinge până la ultimele consecințe premisele constituționale pe care textul fundamental de la 27 februarie 1938 le pune în pagină. Primatul „națiunii române”, discriminarea minoritarilor evrei, dispensarea de prezența unor Adunări alese, transferul în sarcina executivului a misiunii de a reglementa relațiile sociale prin decrete-legi, suspendarea activității politice și incriminarea acțiunii de punere în cauză a autorității guvernului, asumarea de stat a unui partizanat ideologic, tendințele plebiscitare, cultul personalității Conducătorului, implantul corporatist sunt elementele decelabile în arhitectura etatică în epoca de după 5 septembrie 1940.

Regimul constituțional antonescian nu poate fi calificat ca unul totalitar, în măsura în care sunt absente dominația partidului unic și mobilizarea politică a întregii societăți, dar prezintă un set de caracteristici discursive și legale ce îl fac sincron și afin cu un număr de regimuri autoritare din Europa, de la cel franchist și salazarist până la fascismul mussolinian. În fapt, ideologic, ca și monarhia autoritară, regimul militar precipită o recădere în premodernitate, pentru a relua sintagma lui Sorin Alexandrescu din *Paradoxul român*, modelul de elecție constituțional fiind substituit prin apelul la un tipar îndatorat, pe de o parte, fascism-corporatismelor interbelice și, pe de altă parte, tradițiilor autohtone definibile prin „reacționarism”, autohtonism, antisemitism și ostilitate față de parlamentarism.